

## EL TRATADO DE LISBOA (UN JUEGO DE ESPEJOS ROTOS)<sup>1</sup>

**Juan Manuel de Faramiñán Gilbert\***

El fracaso del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa produjo un periodo de incertidumbre y perplejidad del que ha costado mucho sobreponerse. Por un momento, todo parecía resquebrajarse y se tuvo la sensación de que la imagen de *unidad en la diversidad*, que con tanta dificultad se había forjado, se partía hecha añicos como un espejo roto. No obstante, como en un “juego de espejos rotos”, el ideal europeísta se ha ido recomponiendo con un gran esfuerzo, dando lugar a un texto, el Tratado de Lisboa, que encierra una solución de compromiso con el fin de saldar la crisis cuando el futuro de la Unión Europea parecía oscurecerse. Como en los poemas de Alejandra Pizarnik, “*cuando el palacio de la noche encierra su hermosura, pulsaremos los espejos hasta que nuestros rostros canten como ídolos*” y, así fue como con un esfuerzo milimetrado se ha ido recomponiendo este rompecabezas de cristales con el fin de que en él se refleje, otra vez, la ansiada imagen global. Como se señala en Preámbulo del Tratado de Lisboa, deberemos estar resueltos a salvar una nueva etapa en proceso de integración europea y habrá que recordar “*la importancia histórica de que la división del continente europeo haya tocado a su fin y la necesidad de sentar unas bases firmes para la construcción de la futura Europa*”.

La crisis que afectó a la Unión Europea, como consecuencia de los *referenda* negativos de Francia y Países Bajos contra el Tratado que instituía una Constitución para Europa, se ha logrado superar con la firma del Tratado de Lisboa ya que, al menos, ha podido sacarla del entredicho en el que se ha visto sumida la Unión. El fracaso de la propuesta de arquitectura constitucional penduló entre la ambición de la Constitución Europea y la falta de habilidad para calibrar su impacto en la ciudadanía que constituyeron factores determinantes en el fomento de las reticencias hacia su aprobación definitiva, socavando el ánimo de los europeístas hasta tal punto que los *euro-escépticos* creían que iban a ganar la partida.

En efecto, con la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007 se logra cerrar una de las crisis más importantes que ha sufrido la Unión Europea a lo largo de su historia.

---

<sup>1</sup> Este artículo está basado en la conferencia “Los nuevos perfiles institucionales de la Unión Europea a partir del Tratado de Lisboa” dictada en los cursos de verano de El Escorial 2008 “Hacia un mundo sin fronteras. La inserción de España en la Unión Europea. Aspectos económicos y culturales”.

\* Catedrático de Derecho Internacional Público y Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho e Instituciones Europeas de la Universidad de Jaén.

No obstante, aunque el nuevo Tratado carece del carácter constitucional, del que blasonaba el modelo anterior, ha logrado mantener ciertos logros que se recogían en la Constitución como la legitimidad democrática de la Unión, el fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos, el haber salvado la Carta de los Derechos Fundamentales que tendrá carácter jurídicamente vinculante o la creación del cargo de Alto representante de la Unión para Asuntos exteriores y Política de Seguridad, por citar algunos ejemplos más significativos.

En este contexto resulta importante para el futuro de la Unión Europea que el Tratado de Lisboa pueda ser definitivamente ratificado por todos los Estados miembros y que, esta vez, los ciudadanos europeos se sientan cercanos a los nuevos perfiles institucionales que se plasman en esta nueva etapa del proceso de integración europea. Sin embargo, como veremos más adelante, esta expectativa no está resultado demasiado sencilla ante la obstinación de ciertos Estados.

Sin embargo, es necesario señalar que nos enfrentamos a un texto de difícil lectura y asimilación. Como con ironía ha señalado Fausto Capelli<sup>2</sup>, *“afortunadamente el nuevo tratado debía ‘simplificar’ el precedente texto del Tratado que adoptaba una Constitución para Europa al que se consideró como un texto complejo y confuso”*. Añade, que hay que reconocer que el Tratado Constitucional a pesar de sus lagunas e imperfecciones presentaba una linealidad y una lógica perfectamente comprensible y apostilla que los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea han firmado en Lisboa un *“texto incomprensible”*.

El modelo anterior, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, sin que llegase a ser una panacea hay que reconocer que presentaba una cierta coherencia estructural. Incluso la inserción, en su Parte Segunda, de la Carta de Derechos Fundamentales, que si bien se desmarcaba de la línea discursiva del tratado, pues quedaba a “modo de encartada”, sin embargo, tenía la cualidad de incluirla en el texto mismo del tratado lo que, sin duda, formalizaba su valor jurídico que el Tratado de Niza no había sido capaz de asimilar.

Por otra parte, resulta preocupante, como ha señalado Araceli Mangas Martín, que *“las reformas que introduce el Tratado de Lisboa confirman el notable escoramiento intergubernamental que ya tenía la nave constitucional encallada. El recorte más importante es la eliminación de la parafernalia constitucionalista para dejar al desnudo lo que realmente era aquella reforma: máximo control por parte de los Estados y reforzamiento de éstos en el sistema institucional”*<sup>3</sup>.

En el Tratado de Lisboa, aunque se mantienen dos Tratados separados, se ha intentado, no obstante, un cierto avance en términos de transparencia y comprensión por los

<sup>2</sup> Capelli, F-: “Réflexions sur le traité de Lisbonne (Comment ‘simplifier’ un texte et le rendre ‘illisible’)” en *Bulletin Européen*, mars 2008, n° 694, pp.1-2.

<sup>3</sup> Mangas Martín, A.: “El Tratado de Lisboa: sin volver la vista atrás”, en *Diario de Derecho de IUSTEL* (14-12-2007) donde reproduce un artículo del diario El Mundo de 13 diciembre de 2007.

ciudadanos de la realidad europea ya que se produce la fusión de las distintas entidades que se solapaban (la Unión Europea y la Comunidad Europea) en una sola entidad, la Unión Europea, dotada, ahora, de personalidad jurídica. De este modo, se intenta aumentar la eficacia y la visibilidad de la acción de la Unión en el ámbito internacional, poniéndose fin a una situación confusa ya que en la actualidad la Unión Europea es reconocida por todos como una entidad común sin personalidad jurídica, al mismo tiempo que lo es la Comunidad Europea, que sólo cubre una parte de las funciones de la Unión y que, en cambio, está dotada de una personalidad jurídica explícita.

También, debe tenerse presente que el nuevo Tratado no afecta al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEE/Euratom), que permanecerá en vigor junto con éste, si bien el Protocolo por el que se modifica el Tratado Euratom varía algunas de sus disposiciones para hacerlas compatibles con el nuevo texto. Sin embargo, Alemania, Irlanda y Austria, en la Declaración nº 54 anexa al Acta final de la Conferencia Intergubernamental, expresaron su deseo de que se convoque cuanto antes otra conferencia intergubernamental para revisar el Tratado Euratom.

Esto significa, también, que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se convierte ahora en el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. Por tanto, los dos Tratados versan sobre la misma entidad política: la Unión Europea. El primero se centra en los principios, los valores y los aspectos organizativos fundamentales de la Unión. El segundo aborda en detalle la organización y el funcionamiento de la Unión, así como la definición de los principios y objetivos que orientan su acción en cada una de las políticas sectoriales, definiendo en detalle el alcance y los límites de sus competencias en cada uno de sus ámbitos de acción. Como se ha indicado por José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea Corres<sup>4</sup>, en este nuevo Tratado de reforma, el Tratado de la Unión Europea (TUE) conservará su denominación actual, mientras que el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) pasará a llamarse Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) con el mismo valor legal, por lo que “*difícilmente se podía haber pensado una denominación más alejada del lenguaje constitucional y más acorde con los viejos postulados funcionalistas que el de Tratado de Funcionamiento*”. Como señalan estos autores tendremos a partir de Lisboa una evidente simplificación en la plena desaparición de la estructura de los pilares, de manera que a partir de ahora existirá únicamente una Unión Europea que sustituye y sucederá a la actual Comunidad Europea. Tendremos, pues, “*un Tratado básico, el TUE, que regulará los aspectos más relevantes de la Unión Europea y, digamos, un tratado de desarrollo, el TFUE, que concretará el funcionamiento de esa Unión en sus diversos aspectos (institucionales, procedimentales, competencias, etc)*”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Vid. “Estudio preliminar” de Martín y Pérez de Nanclares, J. y Urrea Corres, M. en *Tratado de Lisboa*, publicación del Real Instituto Elcano, ed. Marcial Pons, Madrid, 2008, pp.30 y ss.

<sup>5</sup> *Ibid.* pp. 30 y ss.

Decíamos que esta fusión en una sola entidad va acompañada de la supresión de la estructura de tres pilares [Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Justicia y Asuntos de Interior (JAI) y Comunidad Europea], que se fusionan en el corpus único de la Unión, con un solo marco institucional y la generalización del método comunitario, salvo porque en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (incluida la defensa) se han previsto procedimientos especiales de decisión, tal como exige la naturaleza específica de esta materia.

A pesar de todo, avanzar no está resultando fácil. Uno de los países que junto con España han recibido más ayudas estructurales ha sido Irlanda y, sin embargo, en su referendun, del mes de junio de 2008 pasado, rechazó ratificar el Tratado de Lisboa. No es la primera vez que esto ocurre en este país, pues ya sucedió lo mismo con el referendun sobre el Tratado de Niza. No obstante, el modelo europeo sigue adelante como lo han hecho saber la mayor parte del resto de los Estados miembros y como, también, seguidamente al fracaso irlandés, el Reino Unido otorgó un inequívoco respaldo al Tratado de Lisboa.

El modelo de los referenda tiene muchas aristas, pues aunque parece albergar un criterio más participativo, que no más democrático pues la vía parlamentaria no merma en absoluto la democracia representativa, sigue siendo un escollo para la adopción de reformas y avances en la Unión Europea. Recordemos sino el fracaso del referendun danés sobre el Tratado de Maastricht o el citado referendun irlandés sobre el Tratado de Niza o los referenda sobre la adopción de euro en Dinamarca o en Suecia.

Habitualmente, es en sede parlamentaria donde se han ratificado los anteriores tratados modificativos de las Comunidades Europeas y la tendencia al referendun se ha ido apadrinando por la voluntad de implicar a la ciudadanía europea en la puesta en marcha de los cambios europeos, pero no se ha previsto la necesidad de informar bien a esta ciudadanía por lo se puede correr el riesgo de que se confundan las intenciones. Quiero decir con ello, como pudimos observar en el referendun francés sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que una buena parte del electorado francés votó contra el Tratado constitucional porque sentía que con ello votaba contra Chirac. Luego, el caso de los Países Bajos fue, sobre todo, por un efecto dominó.

En el reciente caso de Irlanda, más allá de las prebendas que quieran conservar, nos hemos encontrado también, con declaraciones que se oponían al gobierno que apadrinaba el proyecto europeo.

Personalmente, me inclino por el sistema de aprobación parlamentaria, pues el modelo del referendun corre el riesgo de teñirse de consideraciones no estrictamente europeístas que desdibujan el proyecto e incluso, cuando sí tiene un perfil europeísta, en muchos casos, se ha desvirtuado por la influencia y la presión de los nacionalistas o de la militancia euroescéptica que ha socavado la filosofía de “más Europa”; a lo que hay que agregar la debilidad de estos referenda por la escasa participación ciudadana en la

convocatoria a las urnas. Por ello, como ya he tenido la oportunidad de señalar<sup>6</sup>, si, finalmente, se impone la tendencia de celebrar referenda sobre la aprobación en sede parlamentaria me inclino por un sistema de carácter global, como, por ejemplo, un referendun pan-europeo.

La historia de la Unión Europea ha sido una historia compleja, pero apasionante, pues durante estos cincuenta años de andadura siguen vigentes las palabras liminares de Robert Schuman cuando recordó que, *“Europa no se construirá en un solo día ni sin tropiezos”* y para ello se hacía necesario el concurso de todos, y además no había prisa, era importante enraizar el espíritu de solidaridad comunitario con una voluntad de conjunto, pues como reza un viejo proverbio africano: *“si quieres ir rápido ve solo, pero si quieres ir lejos ve acompañado”*.

Con acierto han señalado Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez<sup>7</sup>, las Comunidades Europeas de hace un lustro no se hubieran podido configurar sin un proceso de solidaridad, pues, *“al haber comprendido los Gobiernos occidentales que ningún país era ya capaz por sí mismo, sólo con sus propios recursos económicos y capacidad militar, de afrontar con plenas garantías de éxito los retos presentes, y que sólo la cooperación comunitaria, superando los viejos prejuicios del dogma de la soberanía nacional excluyente, podía garantizarles la conquista del futuro”*.

Si bien, durante un largo tiempo parecieron conjurarse las veleidades nacionalistas a favor del modelo de integración comunitario, de vez en cuando vuelven a aparecer oscuros nubarrones en la conciencia de la ciudadanía europea que parecen esbozar tendencias desintegradoras. Es como si se hubieran olvidado las premisas de los Padres de Europa que tanto advirtieron sobre las tentaciones totalitarias bajo la férula de una nación que, de tanto en tanto, parece obcecar a los europeos frente a criterios democráticos que se afianzan en un modelo común de carácter integrador y supranacional.

Como ya tuve oportunidad de analizar<sup>8</sup>, si realizamos un análisis fáctico de la historia europea, podemos percatarnos que se repite, con una constante intensidad, una doble determinante y que en sus intentos de unificación continental presenta ciertas similitudes con el *modelo griego* o, por el contrario, con el *modelo romano*. Como es lógico, con ello no querría aseverar que se tratase de dos copias idénticas sino que tales modelos podrían servirnos de referentes para elaborar una teoría dinámica sobre su capital simbólico. Lo que pretendo con ello es identificar “dos tendencias”: por un lado, aquella que busca la unidad a partir de la heterogeneidad respetando las diferencias con la creación de órganos supraestatales que integran una voluntad común con cierta

---

<sup>6</sup> Faramiñán Gilbert, J.M. de: “Comentarios sobre la Constitución Europea” en *Revista de Estudios Regionales*, mayo-agosto 2004, p. 257.

<sup>7</sup> Martín de la Guardia, R. y Pérez Sánchez, G. A.: “En el cincuentenario de los Tratados de Roma. Introducción histórica” en *Revista de Estudios Europeos* nº 46-47, mayo-diciembre 2007, pp. 3-4.

<sup>8</sup> Faramiñán Gilbert, J.M. de: “Democracia y tentación totalitaria en Europa” en *La democracia a debate*. Seminario de Estudios sobre la Democracia de la Universidad de Jaén, Ed. Dykinson, Madrid, 202, pp. 117 y ss.

inspiración helénica y, por otro lado, procesos integradores que surgen a partir de la expansión hegemónica de un solo Estado en cierto modo inspirado en el modelo latino.

En el primer modelo, se vislumbra un prototipo basado en las libertades individuales en lo social y federativo en lo político que busca aunar voluntades en un modelo democrático de corte comunitario. El segundo modelo, en cambio, se basaría en criterios hegemónicos y autárquicos fundamentado en lo social en el pensamiento único y en lo político con tendencia al recurso totalitario, es lo que Louis Joos ha llamado “*el complejo romano*”<sup>9</sup>.

No en vano, Jean Monnet, en sus *Memorias* nos habla de que con el intento de unificar Europa se estaba aspirando alcanzar el logro de *los Estados Unidos de Europa* y que pese a los sucesivos escollos y fracasos con los que tuvieron que enfrentarse, ya sea en el proyecto de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) como en los posteriores proyectos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA) con los que se lograron conformar de manera efectiva las Comunidades Europeas de entonces, se comenzó a forjar un “*poder federal intelectual*”<sup>10</sup>.

En el marco de estos vaivenes que tanto a marcado a la “idea de Europa”. Cabe preguntarse con Paloma García Picazo si ¿existe “*un denominador común europeo*”, una referencia universal consistente en describir en unas pocas palabras lo que Europa es?<sup>11</sup> Y, se responde, acertando en la diana de lo posible, diciendo que “*quizás sería bueno indagar sobre ello y hallar una fórmula, lo más simple y compleja posible, una quintaesencia alquímica que permitiera mostrar el peso de Europa, su reducción, no al absurdo, sino al absoluto esencial*”; y agrega que “*la extinta Constitución Europea de 2002, proponía como divisa ‘unida en la diversidad’ (artículo 1.8), rechazada en el Consejo Europeo de junio de 2007.*

Hay que tener en cuenta que los más de cincuenta años de integración europea en un proyecto común y complejo como fueron las Comunidades Europeas y la hoy Unión Europea, unidos al ancestro histórico de siglos que ha ido alimentando la conciencia del “ser europeo” han tenido que destilar, necesariamente, unos símbolos de identificación de la “idea de Europa”.

La citada autora<sup>12</sup>, señala que “*un buen denominador común de Europa, que abre el horizonte a perspectivas extra-europeas, son los Derechos Humanos*”. Recuerda que la fallida Constitución Europea, reunidos en su Carta de Derechos Fundamentales,

<sup>9</sup> Joos, L C.-D: “Europa y el complejo romano” en Comunidad Europea (Boletín mensual de la Dirección General de Información de la Comisión de las Comunidades Europeas), Año XVI, número 165, Febrero 1980

<sup>10</sup> Monnet, J.: *Memorias*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1985, pp.392-3, cuando se pone en marcha el *Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa* con el fin de soslayar la crisis que está viviendo la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1955 y sobre todo por el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa.

<sup>11</sup> García Picazo, P.: *La idea de Europa: historia, cultura, política*, ed. Tecnos, Madrid, 2008, p. 277.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 277

enumeraba los valores de Europa, agrupados bajo rúbricas como dignidad, libertad, solidaridad, igualdad, ciudadanía y justicia, “*en un intento de recopilar todo el acervo de legislación sobre Derechos Humanos producido desde 1945, puesto al día con elementos actuales referidos a cuestiones bioéticas o de protección de datos*”.

Si bien el Tratado de Lisboa, a diferencia del Tratado que instituía una Constitución para Europa, no incluye en su texto articular a la Carta de Derechos Fundamentales, al menos lo salva incluyendo su valor jurídico en la Declaración 1, en su párrafo primero, anexa al Tratado, aseverando que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea “*que tiene carácter jurídicamente vinculante, confirma los derechos fundamentales garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros*”<sup>13</sup>.

Son estos valores comunes que debemos afianzar y defender en el proceloso mar de las ambigüedades en donde todo parece diluirse sin solución de continuidad, como en un espejo roto... Europa debe reconocer estos valores y reconocerse a sí misma como crisol de los mismos. No en vano, ese gran visionario que fue Coudenhove-Kalergi ya nos recordaba en su *Paneuropa*<sup>14</sup> que en este continente se fueron plasmando a lo largo de su compleja historia valores como la libertad, la democracia, la tolerancia o el bienestar.

Cabe preguntarse ¿qué posibilidades se abren, ahora, tras la firma del Tratado de Lisboa, para la Unión Europea? Como ha señalado Alberto Navarro González<sup>15</sup>, el nuevo Tratado permitirá que la Unión esté mejor preparada para hacer frente a los nuevos desafíos que nos ha traído el nuevo siglo. Una Unión que deberá ser más eficaz y más ágil para responder en tiempo y forma a los cambios acelerados que experimenta la realidad social y económica. Sin embargo, agrega que “*es un hecho innegable que el Tratado de Lisboa supone una pérdida importante en relación con el Tratado constitucional en lo que concierne al dato, menor para algunos pero relevante para los ciudadanos, de la simplificación de los textos de derecho Primario de la Unión y de su legibilidad*”. Reflexión importante, para alguien que ha estado en las negociaciones como el antiguo Secretario de Estado para la Unión Europea, que en sus palabras nos está brindando la clave del “oscurantismo” que no logramos superar los juristas cuando vamos parcheando texto sobre texto en sucesivas modificaciones de los Tratados sin alcanzar un texto uniforme y claro (cualidad que sí tenía el fallido Tratado Constitucional) que llegue a la comprensión de los ciudadanos europeos.

---

<sup>13</sup> Tratado de Lisboa, Declaraciones relativas a disposiciones de los Tratados. Declaración relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, (a continuación del párrafo primero citado, agrega, en su párrafo segundo que “*La Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión ni crea ninguna nueva competencia ni ningún nuevo cometido para la Unión y no modifica las competencias y cometidos definidos por los Tratados*”.

<sup>14</sup> Coudenhove-Kalergi, R.N. de: *Paneuropa*, ed. Tecnos, Madrid, 2002, con Estudio preliminar de Martín de la Guardia, R. y Pérez Sánchez, G. A.

<sup>15</sup> Navarro González, A.: En la presentación a la publicación del Real Instituto Elcano *Tratado de Lisboa*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2008, pp.11-12.

Ya se perfilaban estas necesidades en la Declaración de Laeken sobre *El futuro de la Unión Europea* en diciembre de 2001 y los problemas que se planteaban tanto *ad intra* como *ad extra* en la propia Unión entre los que se encontraba la necesaria simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión sin modificar su significado, pues como habían reconocido en Niza los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión se hacía necesario “*mejorar y supervisar la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros*”.

Además, de los quince Estados del Tratado de Niza, ahora, nos encontramos con veintisiete Estados miembros lo que cambia notablemente el panorama con el que se tienen que enfrentar las instituciones europeas en donde ya comienzan a resultar obsoletas las estructuras que fueron diseñadas para un sistema de integración con un número de Estados mucho más reducido. A ello, habrá que agregar la posición obstinada de alguno de los nuevos integrantes como son el caso de Polonia o República Checa que no han hecho más que colocar “arena en el engranaje”. Será necesario desarrollar competencias más eficaces y procedimientos de toma de decisiones que no se basen en la regla de la unanimidad pues con el número actual de Estados miembros, más algunos candidatos como Croacia o Turquía se corre el peligro de enfrentarnos a un bloqueo casi permanente.

Ya he apuntado, que ante la crisis sobrevenida por el rechazo al Tratado Constitucional por parte de Francia y los Países Bajos, la Unión Europea cayó en un profundo desencanto del que no parecía encontrar el camino de salida. Hubo que esperar a la efectividad de la Presidencia alemana para salvar el escollo con un remedo de la Conferencia de Messina<sup>16</sup>, como se dijo cuando se puso en marcha la llamada Declaración de Berlín de 25 de marzo de 2007, que con la excusa de conmemorar el cincuentenario de los Tratados de Roma sirvió de acicate para “relanzar” al más puro estilo messineano el espíritu europeísta muy “tocado” por la crisis constitucional. Lo que llevó a la convocatoria urgente de una Conferencia Intergubernamental que le daría a la siguiente Presidencia portuguesa la posibilidad de elaborar el Tratado de Lisboa.

El método de trabajo había cambiado, ya no se utilizaría el modelo de la Convención que encaramó a Valéry Giscard d’Estaing a su presidencia, ni un *Presidium*, ni grupos de trabajo, ni círculos de debate, sino simple y llanamente una conferencia diplomática con representantes de los Estados miembros, al más puro estilo tradicional en el que se había realizado las reformas anteriores de los Tratados hasta el Tratado que instituía una Constitución para Europa que había cambiado las tornas, pero que no había llegado a funcionar. Seguramente la vuelta al redil tranquilizó a los Estados que siempre han visto en las Conferencias Intergubernamentales un modelo más cercano a sus intereses nacionales.

---

<sup>16</sup> La Conferencia de Messina en junio de 1955 da al traste con la crisis sufrida por el descalabro de la Comunidad Europea de Defensa y genera un nuevo espíritu que se dio en denominar “el relanzamiento europeo” y que posibilitó alcanzar la firma de los Tratados de Roma en 1957.



No olvidemos que siempre ha sobrevolado sobre las conciencias europeas el fantasma de los nacionalismos que tanto mal han hecho a la integridad de Europa y que como ya he apuntado existe en Europa una mala conciencia por “esa cierta tendencia a la tentación totalitaria”, pero que, sin embargo, parece no resuelta ni conjurada definitivamente pues frente a las tendencias integradoras, federalistas y democráticas que han brindado a Europa una paz entre hermanos de más de un lustro surgen modelos nacionalistas redivivos<sup>17</sup>.

Se trata de una polémica permanente, de una dialéctica entre alcanzar un sistema de integración europeo de tinte político y que nos acerque a “los Estados Unidos de Europa” o dejar que el modelo languidezca entre una Unión Aduanera, cuando no en una regresión hacia una simple Zona de libre Cambio.

La fuerza de estos galimatías, está generando una gran complejidad a la hora de establecer los requisitos de funcionamiento de la Unión, máxime en una Unión Europea que presenta una composición de *seniors* y *juniors*, y no me estoy refiriendo a una cuestión de calidad nacional sino de orden de llegada al modelo comunitario y, por supuesto, de experiencia y de voluntad europeísta. Debemos reconocer al Tratado de Lisboa el mérito de haber solventado la crisis constitucional, pero habrá que reprocharle que si bien se ha intentado con él simplificar su formato no así se ha hecho lo mismo con su contenido que por momentos resulta enervante cuando queremos alcanzar su entendimiento.

Si lo que se pretendía era salvar ciertos contenidos esenciales del Tratado Constitucional sin levantar sospechas a la hora de aprobarlo, debemos admitir que esa misión se ha logrado, pues de una lectura concienzuda del texto del Tratado podemos llegar a la conclusión de que tanto en el ámbito institucional como en el competencial se han logrado mantener los contenidos del fallido Tratado y se han realizado ciertas concesiones “*pour la galerie*”. Cabe preguntarse si ¿era necesario complicar tanto sus contenidos, en particular en el Tratado de Funcionamiento?

Por citar algunos ejemplos en este juego de concesiones, habría que destacar el hecho de quitarle los galones al Ministro de Asuntos Exteriores que ahora pasa a llamarse Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, pero sin grandes modificaciones en sus poderes, ni en sus competencias, ni es su funcionamiento institucional.

Lo que iban a llamarse, con buen criterio, Leyes y Leyes Marco, se seguirán llamando Reglamentos y Directivas sin perder su valor jurídico obligatorio, lo que no deja de ser un desatino pues, con la otra nomenclatura hubiéramos avanzado en claridad.

Lo que resulta más lacerante, y en el fondo ha sido una maniobra cosmética, es la renuncia a los símbolos. La antropología y la sociología saben muy bien cuan

---

<sup>17</sup> Tengamos en cuenta, por ejemplo, la surrealista propuesta del Gobierno checo de renacionalizar ciertas competencias ya atribuidas a la Unión Europea lo que evidencia la tendencia de estos neo-nacionalistas hacia modelos intergubernamentales que debiliten o desalojen la convivencia integradora de la Unión.

importante es el factor simbólico, y resulta absurdo, cuando no exento de madurez política haber eliminado la referencia, en el texto del Tratado, tal como se recogía en el texto Constitucional a la bandera, al himno, al euro, el día de Europa y a la divisa “unida en la diversidad” cuando de todos modos ya son uno con el imaginario europeo y los ciudadanos seguirán pagando con euros, ondeando la bandera en los lugares públicos, oyéndose el Canto a la Alegría y todos sigamos teniendo la conciencia nuestra unión en la diversidad, pues, como diría metafóricamente Ortega, Europa son: “*muchas abejas y un solo vuelo*”. No en vano, en el apartado de Declaraciones de los Estados miembros aneja al Tratado de Lisboa, en la Declaración número 52 firmada por Bélgica, Bulgaria, Alemania, Grecia, España, Italia, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria, Portugal, Rumania, Eslovenia y Eslovaquia declaran que la bandera que representa un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul, el himno tomado del “himno a la Alegría” de la Novena Sinfonía de Ludwig van Beethoven, la divisa “Unidad en la Diversidad”, el euro en tanto que moneda de la Unión Europea, el día de Europa, el 9 de mayo, seguirán siendo, para ellos, los símbolos de la pertenencia común de los ciudadanos de la Unión Europea y de su relación con ésta.

Por otra parte, no deja de ser absurdo, después de la reiterada jurisprudencia existente emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que haya desaparecido el precepto del Tratado Constitucional la expresa referencia la *principio de primacía del Derecho de la Unión Europea* cuya colocación en el texto del Tratado la teníamos como un logro de carácter jurídico y político. No obstante, la fuerza del sino permanece pues ha habido que colocar dentro de las Declaraciones relativas a las Disposiciones de los Tratados, aneja al Tratado de Lisboa, la Declaración número 17 Relativa a la Primacía que reza, “*la Conferencia recuerda que, con arreglo a una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y el Derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos priman sobre el Derecho de los Estados miembros, en las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia*”. A mayor abundamiento, la Conferencia decide incorporar al Acta Final un Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 22 de junio de 2007, sobre la primacía que indica que “*Resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la primacía del Derecho comunitario es un principio fundamental del Derecho comunitario. Según el Tribunal de Justicia, este principio es inherente a la naturaleza específica de la Unión Europea. (...) El hecho de que el principio de primacía no esté incluido en el futuro Tratado no cambiará en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia*”. Con todo ello, venimos a confirmar que la dinámica integradora del proyecto comunitario europeo no puede desarticularse por la presencia de espurios intereses nacionales que están viniendo de la mano de Estados recientemente incorporados al proceso comunitario que se entiende que han venido a integrarse con las “reglas del club” y no a distorsionarlas ya que el llamado “acervo comunitario” es el cúmulo de largos años de esfuerzo integrador que no podemos ni debemos echar por tierra.

Dentro de esta línea de concesiones a la galería la referencia a los valores europeos que ya hemos analizado y que tanto ha costado conquistar, se diluyen como azucarillos en el *Preámbulo*, al decir que resueltos a salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea emprendido con la constitución de las Comunidades Europeas, el Tratado de

Lisboa se inspirará “*en la herencia cultural, religiosa y humanística de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho*”. Sin embargo, esta es una concesión que tengo para mí como inadmisibles pues, si bien, no ha querido recogerse del Tratado Constitucional, sí tenía que haber permanecido como estaba en Niza en el artículo 6 en el decir que “*La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros*”. Se observa aquí una deriva peligrosa que no resulta de recibo y si bien en los cambios anteriores se puede vislumbrar una voluntad cosmética en este caso se trata de un tema de fondo que no debería haberse obviado.

Por lo que respecta a la estructura institucional del Tratado de Lisboa, cuyo análisis nos atañe, cabe decir que en este plano el Tratado de Lisboa no presenta grandes modificaciones y es en el Título III del Tratado de la Unión Europea (TUE) donde se engarza el esquema básico de su nueva arquitectura institucional. Quizás, como novedad más destacable con respecto al Tratado de Niza y al Tratado Constitucional es la que se recoge en el artículo 13 del mencionado Título al considerar como Instituciones al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas, junto a las ya clásicas Parlamento Europeo, Consejo, Comisión Europea y Tribunal de Justicia y el Consejo Europeo que se agregaba en el Tratado Constitucional. Posteriormente, sus funciones se desarrollan en la Sexta Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El Tratado señala que la Unión dispone de este marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.

Entre ambos tratados, el TUE y el TFUE, se regula la estructura institucional de la Unión Europea y, en particular, se apuntan en el primero y se regulan en el segundo los órganos consultivos (el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones) y el Defensor del Pueblo Europeo y el Banco Europeo de Inversiones.

Como ha señalado la Paz Andrés Sáenz de Santa María<sup>18</sup>, conviene dejar constancia que estamos ante una regulación institucional más fragmentada que nunca, pues “*las disposiciones relativas a las instituciones se reparten entre el Tratado de Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los Protocolos y las Declaraciones anexas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental 2007*” y aclara que se trata de “*una técnica heredada de la Constitución Europea y provocada por los acuerdos políticos subyacentes a las cuestiones más complicadas pero que deja mucho que desear como técnica normativa*”.

---

<sup>18</sup> Andrés Sáenz de Santa María, P.: “El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio” en *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, AEPDIRI, ed. Iustel, Madrid, 2008, pp. 205 y ss.

Dentro de este panorama el Parlamento Europeo no deberá sobrepasar el número de setecientos cincuenta escaños más el Presidente, que ahora se agrega, y se indica que la representación de los ciudadanos será decreciente con un mínimo de seis diputados por Estado miembro y sin que se asigne a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños. Debo señalar que resulta preocupante la inclusión en el TUE del artículo 12 de una cuña que otorga a los Parlamentos nacionales un protagonismo innecesario al indicar que “*los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión*” como, por ejemplo, ser informados por las instituciones de la Unión y recibir notificación de los proyectos de actos legislativos de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea; velar porque se respete el principio de subsidiariedad conforme a los principios establecidos por el Protocolo sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad; su participación en el proceso de control de Europol y Eurojust en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; participación en los procesos de revisión de los Tratados; ser informados de las nuevas solicitudes de adhesión a la Unión y participación en la cooperación interparlamentaria entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales ya citado.

En definitiva una batería de refuerzo a los Parlamentos nacionales que resultaba innecesaria explicitar de este modo pues en la propia naturaleza y contenido del Tratado se cubren estas funciones que, por otra parte, se ven reforzadas en los Protocolos apuntados. Se ha dicho que ha sido el peaje necesario que los Países Bajos exigieron para no someter a *referéndum* el nuevo Tratado como consecuencia de la mala experiencia con el Tratado Constitucional, pero, tengo para mí, que toda esta táctica encierra un tufillo de presiones nacionalistas que fuerzan a la Unión Europea para que en su singladura escore hacia las costas intergubernamentales lejos de las escolleras de la integración. Se trata de una mala tendencia, sumamente peligrosa, en la medida en que no sea denunciada, pues como en el cuento de Andersen habrá que decir, quizás con la ingenuidad de un niño, que “el Rey está desnudo”, o mejor dicho “que lo están desnudando”.

La figura del aparentemente descafeinado Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión tal como se le había bautizado en el Tratado Constitucional pasa a llamarse, en el Tratado de Lisboa, Alto Representante para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, con la peculiaridad de que, según el artículo 18 del reciente Tratado, quien le nombrará, será el Consejo Europeo, adalid del poder de los Estados, por mayoría cualificada y con la aprobación del Presidente de la Comisión y, además, que será el Consejo Europeo quien podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento, lo que puede valorarse como un síntoma más de la dialéctica entre lo intergubernamental y lo comunitario que en estos últimos años parece inclinarse lamentablemente a favor de los intereses nacionales sobre el interés de la Unión. Tengamos en cuenta que el Alto Representante presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. La Comisión que es la institución comunitaria por excelencia, ya que es la que vela por el interés general de la Unión, tendrá alojada en su

seno una figura, que como acabamos de ver, tiene una fuerte dependencia del Consejo Europeo (para ser y dejar de ser) y nada menos que con el cargo de Vicepresidente.

En el Tratado Constitucional, ya se había elevado, al Consejo Europeo, a la categoría de Institución comunitaria y, ahora, se mantiene en el Tratado de Lisboa. Si bien, hay que señalar que, aunque se ocupará de dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo así como definir sus prioridades políticas generales, no podrá ejercer función legislativa alguna. Dentro de su esquema ya conocido y habitual de funcionamiento, se reunirá dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente y estará compuesto por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. En sus trabajos participará invitado el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y, en habrá que tener presente que el Presidente del Consejo Europeo quien será elegido por el propio Consejo Europeo por mayoría cualificada, asumirá en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante. Sin embargo, conviene señalar que su presencia en el marco institucional favorece la escora intergubernamental, como ya hemos advertido, hacia la que peligrosamente parece inclinarse en estos últimos años la Unión; como, también, ha destacado Araceli Mangas Martín<sup>19</sup>.

Será, en cambio, como es sabido, el Consejo (afortunadamente se abandona la terminología *Consejo de Ministros* del Tratado Constitucional), compuesto por un representante de cada Estado miembro a nivel ministerial, quien, conjuntamente con el Parlamento Europeo, ejercerá la función legislativa y la función presupuestaria. Resulta interesante, resaltar, como ya se había previsto en el Tratado Constitucional, que a partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada, como método de toma de decisiones en su seno, se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión, sin perjuicio de otras modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada que se establecen en el artículo 238 del Tratado de Funcionamiento<sup>20</sup>.

Por lo que respecta a la Comisión Europea, representa y promueve el interés general de la Unión y con este fin es quien toma las iniciativas adecuadas, ya que los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, teniendo en cuenta que el poder de iniciativa es una de sus competencias más emblemáticas. Velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos; supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal

---

<sup>19</sup> Mangas Martín, A.: “El escoramiento intergubernamental de la Unión” en *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, AEPDIRI, ed. Iustel, Madrid, 2008, pp. 231 y ss., indica que “el reconocimiento del Consejo Europeo como institución supone ya en sí mismo un reforzamiento de los Estados en el seno institucional”.

<sup>20</sup> La minoría de bloque estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada será considerada como alcanzada.

de Justicia de la Unión Europea; ejecutará el presupuesto y gestionará los programas y demás funciones de coordinación, ejecución y gestión.

Un dato importante que se recoge en el Tratado es que la Comisión nombrada, entre la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el 31 de octubre de 2014, estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro incluidos el Presidente y el Alto Representante de la Unión que será uno de sus Vicepresidentes; sin embargo, a partir del 1 de noviembre de 2014 su composición cambiará y, a partir de esa fecha, estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros que incluirá a su Presidente y al Alto Representante de la Unión a menos que el Consejo Europeo decida, por unanimidad, cambiar el número de miembros. Habrá de tenerse presente, a la hora de realizar la selección de los miembros de la Comisión por parte de los Estados miembros, la utilización de un sistema de rotación (por otra parte, *estrictamente idéntico* en todos los Estados miembros) que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados.

Con similar criterio con el que podemos afirmar que el Parlamento Europeo es una de las instituciones que más ha crecido podemos colegir, también, que la Comisión es una institución que parece debilitarse. Además, si bien, encierra una lógica aplastante el hecho de reducir el número de Comisarios con el fin de evitar una Comisión “asamblearia”, sin embargo, el sistema adoptado por el Tratado de Lisboa no resulta, a mi parecer, el más convincente desde una perspectiva realista, dado que con la fórmula adoptada podemos llegar a tener una Comisión en la que el sistema de rotación impida la presencia de los grandes Estados comunitarios y la misma se nutra con pequeños y nuevos Estados carentes de experiencia y no siempre proclives al modelo de integración como ya hemos podido observar en las recientes Conferencias Intergubernamentales.

Por otra parte, como ya se ha señalado, será el Consejo Europeo quien por mayoría cualificada y con la aprobación del presidente de la Comisión nombre al Alto Representante de la Unión quien estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión que por momentos nos hace dudar sobre la coherencia y compatibilidad de sus funciones con las del Presidente de la Comisión en la medida en que ambas funciones pudieran llegar a solaparse teniendo en cuenta que como dice el Tratado “*asumirá la representación exterior de la Unión*” a pesar de que apostille que sea con excepción de “*la política exterior y de seguridad común*”. Ni que decir tiene, la preocupación que genera la figura del Presidente del Consejo Europeo que al asumir en su rango y condición la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común no deberá perjudicar las atribuciones del Alto Representante de la Unión para asuntos Exteriores y Política de seguridad como se esfuerza en aclarar el artículo 14 del Tratado de Lisboa.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha sido una de las instituciones europeas que mejor ha funcionado durante toda la historia de la integración europea y que con su actividad pretoriana ha logrado clarificar los objetivos y fines de la Unión. Se estructurará, a partir del Tratado de Lisboa, como un Tribunal de Justicia, un Tribunal

General y Tribunales Especializados y, como siempre, su función principal será la de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por Estado miembro que serán asistidos por abogados generales y el Tribunal General dispondrá de al menos un juez por Estado miembro, además de Tribunales Especializados que podrán ser creados por el Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adjuntos al Tribunal General encargados de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. Si recordamos, en Niza tenemos una estructura que se conforma por el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia y apunta que podrían agregarse al Tribunal de Primera Instancia, Salas Jurisdiccionales con el fin de ejercer en determinados ámbitos específicos competencias jurisdiccionales. En cambio, en el Tratado Constitucional se habla de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se compondrá por un Tribunal de Justicia, un Tribunal General y Tribunales Especializados con el que se superaba el inapropiado término de Salas Jurisdiccionales. El modelo, pues, no varía entre el Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa y se especifica, como no podía ser de otra manera, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará, de conformidad con los Tratados, sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas y con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales.

Llama la atención de que en el TUE si bien en su artículo 13 ya citado se enumeran las siete instituciones, dos de ellas, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas no se desarrollan básicamente en el TUE como ocurre con las cinco restantes sino que hay que estudiar sus fines y competencias en el TFUE<sup>21</sup>. Por lo que respecta al Banco Central Europeo, se indica en el Tratado de Funcionamiento que tanto éste como los bancos centrales nacionales constituyen el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y que todos ellos, con el euro como moneda constituyen el Eurosistema por el que dirigen la política monetaria de la Unión. En su caso, el Tribunal de Cuentas, tendrá como cometido la fiscalización o control de cuentas y estará compuesto por un nacional de cada Estado miembro ejerciendo sus funciones con plena independencia y en el interés general de la Unión. Su alejamiento estructural del resto de las instituciones “clásicas” genera una cierta perplejidad, dado que si en el artículo 13 del Tratado de Lisboa se reconoce su categoría institucional se comprende poco que no se desarrolle, al menos básicamente, su cometido dentro del Título III del TUE junto con el resto de las instituciones y que incluso en el TFUE cuando llega el momento de especificar sus

---

<sup>21</sup> En el Tratado de Niza, se recogían para la realización de las funciones asignadas a la Comunidad al Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. En Cambio en el Tratado Constitucional, se indicaba que la Unión disponía de un marco institucional formado por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministro, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ello significa que frente a las cuatro instituciones tradicionales (Parlamento Europeo, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia) en Niza tenemos al Tribunal de Cuentas, pero no al Consejo Europeo y, en cambio, en el Tratado Constitucional tenemos al Consejo Europeo, pero no así al Tribunal de Cuentas; en Lisboa, no sólo se agregan estos dos que había bailado en ocasiones anteriores sino que también, como hemos visto, se adjunta al Banco Central Europeo.

modos de funcionamiento también, en este caso, se les aleja del resto de las instituciones que se estudian en la Sección Quinta, para dedicarles una sección aparte, la Sección Sexta al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas y, como bien a apuntado la doctrina especializada<sup>22</sup>, “*el resultado es que se pierde la visión unitaria del sistema*”.

Como ha señalado Iñigo Méndez de Vigo<sup>23</sup>, “*el método intergubernamental para la revisión de los Tratados ha mostrado, una vez más, sus carencias. No hay ni un solo avance substancial respecto al contenido del Tratado constitucional y sí recortes. En suma, mucha tijera y poca pluma. Incluso ha habido gobiernos que con un manifiesto desprecio a los compromisos adquiridos han logrado alterar lo previamente pactado, obtener derogaciones particulares o interpretaciones que se acomodaban a sus intereses*” y agrega que “*nunca como hasta ahora quedó patente la notoria falta de visión y ambición de los líderes nacionales en la política europea. Es innegable que el Tratado de Lisboa revela una actitud timorata, incluso de desconfianza hacia la Unión y sus instituciones. Por ello, no es de extrañar el deje de amargura visible entre muchos europeos*”.

Las nuevas circunstancias reclaman de los europeístas un esfuerzo por retornar a las fuentes. Sin que sea necesario volver a las componendas de la Europa de los seis ni mucho menos, sino al espíritu de Monnet, de Schuman o de sus antecesores e inspiradores de los “Estados Unidos de Europa” como Coudenhove-Kalergi o Briand. Urge enseñar a los nuevos Estados que no se puede llegar con mentalidad de un *parvenu* trasnochado, que cincuenta años de integración y de paz en Europa no se pueden echar por la borda con la excusa de abandonar intereses nacionalistas que parecían haberse superado. Los nacionalismos, ya lo he destacado más arriba tienen una peligrosa deriva hacia la intolerancia y el desprecio del otro, cuando no hacia los totalitarismos. Ha costado muchos sacrificios “construir Europa”, la Gran Guerra y la Segunda Guerra tuvieron su epicentro en este continente y la desbastaron moral y generacionalmente. Es un precio que no debemos volver a pagar. Nos lo recuerda Niall Ferguson en su obra *La Guerra del Mundo*, al apuntar que el siglo XX ha sido uno de los más sangrientos debido a la violencia organizada y que un dato distintivo de las guerras del siglo XX es precisamente que “*ha sido mucho más intensa (en términos de muertes en combate por país y año) que las de siglos anteriores*”<sup>24</sup>.

Como en un juego de espejos rotos, Europa se refleja en innumerables fragmentos. Ha sido muy costoso volver a unirlos con una estructura común como si de un *puzzle* se tratara. Cuando parecía que el diseño se estaba acabando, se han movido las fichas,

<sup>22</sup> Andrés Sáenz de Santa María, P.: “El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio” en *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, AEPDIRI, ed. Iustel, Madrid, 2008, p. 219.

<sup>23</sup> Méndez de Vigo, I.: “Consideraciones adicionales del coponente” en *Informe sobre el Tratado de Lisboa*, Comisión de Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, (2007/2286(INI)), ponentes Richard Corbett e Iñigo Méndez de Vigo, A6-0013/2008, 29-1-2008, p. 55-56.

<sup>24</sup> Ferguson, N.: *La Guerra del Mundo. Los conflictos del siglo XX y el declive de Occidente (1904-1953)*, ed. Debate, Barcelona, 2007, p. 745.



conciente o inconcientemente, no lo se, pero el resultado es que ahora nos encontramos otra vez con un juego que parece desarmarse y en cada pieza se refleja una Europa distinta. De aquella “más Europa” que quisimos construir ahora ciertos Estados reclaman “menos Europa” y en cada reclamo, de la mano de intereses nacionales, la Europa de todos se debilita y corre el peligro de desarmar el diseño global. Si ir más lejos, el Tratado de Lisboa ha incluido un precepto que nunca jamás se había recogido en los Tratados anteriores a pesar de sus sucesivas modificaciones, Acta Única, Maastricht, Ámsterdam, Niza, Tratado Constitucional... Me refiero a un inoportuno artículo 48 que en su párrafo segundo, sobre el *procedimiento de revisión ordinario*, dice que el Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados (hasta aquí todo en orden), pero agrega que “*estos proyectos podrán tener por finalidad, entre otras cosas, la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados*”. Se trata, desde mi punto de vista, de una flagrante regresión que nada tiene que ver con el espíritu que desde sus orígenes ha animado a la integración europea.

Si las cosas han llegado a este punto, aprovechemos, entonces, otro artículo que también se incluía en el Tratado Constitucional y que se mantiene en Lisboa. Me refiero a que el Estado que no esté de acuerdo con las reglas de base de la Unión Europea se autoaplique el artículo 50 que reza que “*todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión*”. Aunque se trata de una normativa que no me convence en absoluto, pues no estaba en las reglas explícitas del juego europeísta en los Tratados originales, y porque, en definitiva, es una manera de convertir a la Unión Europea en una organización internacional más y no en el modelo de integración comunitaria sobre el que se amasaron las Comunidades Europeas de entonces, es al menos es una puerta de salida honrosa.

El llamado proceso de integración comunitario ha sido una obra de estilistas en el que cuidando los más mínimos detalles se ha ido avanzando con dificultad, es cierto, pero a la vez con la suficiente cautela como para dar pasos seguros y firmes. Cada ampliación, y al ingreso de España me remito como un ejemplo más, fue cuidadosamente analizada y negociada y, cuando entramos, demostramos que sabíamos comportarnos no como nacionalistas decimonónicos sino como europeos integrados. Con los últimos ingresos la ampliación ha generado número, pero no conciencia europeísta. Creo, sin ningún tipo de rubor, que el aluvión de nuevos Estados, sin la madurez suficiente, no ha hecho más que empeorar las cosas y para colmo de males vienen exigiendo, pero no exigiendo “más Europa”, sino, por el contrario “menos Europa”.

Quizás no sean buenos momentos para la lírica, pero sin embargo resultan sugestivamente actuales, dentro del contexto en el que se está desarrollando la Unión Europea, el pensamiento de Richard Coudenhove-Kalergi<sup>25</sup> cuando señalaba que “*el tiempo apremia. Mañana podría ser demasiado tarde para encontrar una solución a la cuestión europea. Lo mejor es, por tanto, ponerse a trabajar desde ahora mismo. La*

---

<sup>25</sup> Coudenhove-Kalergi, R.: *Paneuropa*, ed. Tecnos, Madrid, 2002, pp. 5-6.

*solución Paneuropea es la única eficaz, y se puede formular así: Europa se salvará a sí misma transformándose en una vasta agrupación económica y política”.*